

Günther Maihold

Regionen, Föderalismus und Dezentralisierungspolitik in Mexiko

“Während der Norden arbeitet, denkt das Zentrum und der Süden träumt”, lautet ein altes mexikanisches Sprichwort, das die traditionellen Stereotype über die Bedeutung der verschiedenen Regionen des Landes wiedergibt. Als eine Art Kontrapunkt zu dieser historisch alimentierten Sichtweise kann eine im Auftrag der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (IADB) erstellte Studie zur Regionalentwicklung Mexikos angeführt werden, die den Titel trägt “Auch der Süden existiert” (Dávila/Kessel/Levy 2002). Damit wird unmittelbar Bezug genommen auf die Ungleichgewichte der mexikanischen Regionalentwicklung, die sich mit dem dynamischen wirtschaftlichen Fortschritt an der Nordgrenze im Zeichen der NAFTA-Integration seit 1994 vollzogen hat. Demgegenüber wird der Süden mit einer rückständigen Wirtschaftsentwicklung und der Präsenz der zapatistischen EZLN-Guerilla identifiziert. Sie ist nicht zuletzt auch Ausdruck jener territorialen Asymmetrien, die Mexiko nicht erst seit der Öffnung des Binnenmarktes und dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens im Jahre 1994 kennzeichneten und die bereits bestehende Tendenzen der ungleichgewichtigen Entwicklung zwischen den verschiedenen Regionen des Landes weiter verstärkt und verzerrt haben (Delgadillo Macías/Torres Torres/Gasca Zamora 2001: 20ff.).

1. “Zwischen Hongkong und El Salvador” – Regionen und regionale Ungleichgewichte in Mexiko

Regionen, verstanden als historisch konstruierte soziale Räume, sind einer Fülle von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Prozessen unterworfen, die von Migrationsdruck, spezialisierten Produktionsprofilen einzelner Regionen, die durch öffentliche Investitionen oder ausländische Direktinvestitionen induziert oder verstärkt werden, bis zu transnational beeinflussten Entwicklungen wie den Rücküberweisungen von Mexikanern aus den USA (*remesas*) oder der Ausbildung globaler Städte reichen.

Die regionalen Ungleichgewichte in einem Land wie Mexiko, das an der weltweit einzigen Grenze liegt, an der die so genannte "Erste Welt" auf die "Dritte Welt" trifft, liegen damit unmittelbar auf der Hand:

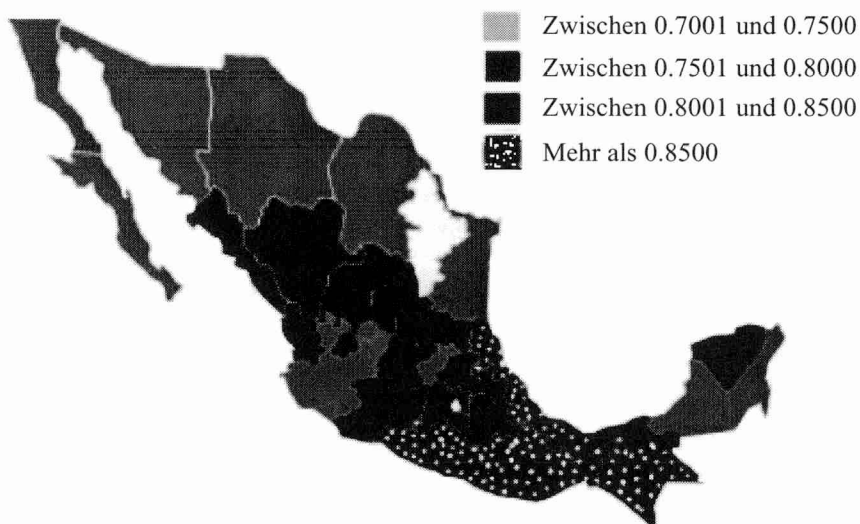
- In der Metropole Mexiko-Stadt mit mehr als 20 Millionen Einwohnern vollzieht sich mehr als ein Drittel der industriellen Produktion des Landes und wird mehr als 50% des BIP Mexikos erzeugt.
- Die nördliche Grenzregion entlang des Rio Grande hat sich mit dem Aufschwung der *Maquila*-Industrie zu einer binationalen Produktions- und Kommunikationszone entwickelt, die über die Dynamisierung der Zwillingsstädte an der unmittelbaren Grenze wie Tijuana/San Diego, Ciudad Juárez/El Paso und Nuevo Laredo/Laredo hinaus den US-amerikanischen Mittelwesten und -osten mit dem mexikanischen Norden verbindet. Gegenwärtig werden dort mehr als 20% des mexikanischen BIP erwirtschaftet (Díaz-Bautista 2003: 1094ff.). Demgegenüber werden in den sechs Bundesstaaten der südlichen Region des Landes nur 7% des BIP Mexikos erzeugt.
- Führt man sich vor Augen, dass 59% aller Rücküberweisungen, die mexikanische Migranten in den USA ihren Verwandten zu Hause senden, sich auf die fünf Staaten Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Coahuila, Nuevo León und Zacatecas konzentrieren, so werden auch durch diesen Kapitalzufluss von 13,2 Mrd. US\$, nach den Erlösen aus dem Ölgeschäft die zweitgrößte Einnahmequelle des Landes im Jahre 2003, spürbare Effekte auf die regionale Entwicklungsstruktur erkennbar (Arroyo Alejandro/Berumen Sandoval 2000: 343).
- Während das Zentrum in seiner Produktionsstruktur stark von Industrie, Handel und Dienstleistungen bestimmt wird, der Süden in seiner produktiven Basis eher einer dominanten Ausrichtung an Primärgütern folgt, hat sich auf der Halbinsel Yucatán im Südosten des Landes ein stark an (touristischen) Dienstleistungen ausgerichtetes Profil ausgebildet.
- Ebenso ist unmittelbar erkennbar, dass der Bundesstaat Tabasco an der Golfküste in massiver Weise durch die Ölförderung in seiner Wirtschaftsstruktur und den Investitionsschwerpunkten geprägt ist, sein erwirtschaftetes BIP insofern sehr hoch liegt. Allerdings entrichtet der

staatliche Ölkonzern PEMEX seine Steuern in der Hauptstadt,¹ so dass die Steuerkraft von Tabasco sehr niedrig erscheint.

Als Maßstab zur Messung der regionalen Ungleichgewichte scheinen sich daher diese Indikatoren wenig zu eignen, so dass die folgende Graphik auf den Daten des "Index der menschlichen Entwicklung" (*Human Development Index* – HDI) aufbaut, der das BIP mit Daten der Lebenserwartung, Alphabetisierung und Erziehung verknüpft. Vergleicht man diese für die einzelnen Regionen und Bundesstaaten Mexikos erhobenen Indices mit den weltweit vorliegenden Datensätzen, so ergibt sich ein Bild Mexikos, das einen HDI in der Hauptstadt Mexiko-Stadt auf dem Niveau von Hongkong, Israel oder Spanien ausweist und bis zu einem HDI des Bundesstaates Chiapas in der Höhe von El Salvador reicht (PNUD 2003: 5ff.). Weiterhin lässt sich das Gefälle in der Entwicklung des Landes von Norden nach Süden dokumentieren (Graphiken 1 und 2), das sich aber zunehmend zu differenzieren beginnt. Die Gegenüberstellung des industrialisierten Nordens und Zentrums mit dem eher agrarisch geprägten Süden und Südosten lässt sich durch die Einwirkung von Migrationsströmen und neuer Einkommensquellen wie dem Tourismus nicht mehr durchgängig bestätigen, allerdings bestehen die Verteilungungerechtigkeiten weiter fort. In langfristiger Perspektive lässt sich eine Konvergenz der regionalen Disparitäten Mexikos nachweisen: So hat sich der HDI zwischen dem Bundesstaat mit dem geringsten Entwicklungsniveau und demjenigen mit dem höchsten Grad "Menschlicher Entwicklung" im Zeitraum von 1950-2000 vom Faktor 2,03 auf 1,34 verringert, eine Dynamik, die sich jedoch seit 1980 deutlich abgeschwächt hat (PNUD 2003: 70ff.).

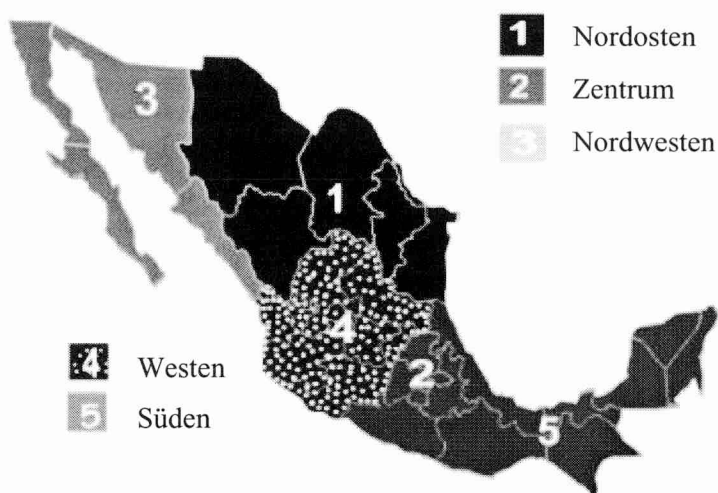
¹ Auf die spezifische Situation der Hauptstadt Mexikos, in der im Jahre 1997 zum ersten Mal der "Bürgermeister" demokratisch gewählt wurde, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. hierzu Vásquez Colmenares 1998).

Graphik 1
Klassifizierung der Bundesstaaten nach Werten des HDI



Quelle: PNUD (2003).

Graphik 2
Geografie der regionalen "menschlichen Entwicklung" in Mexiko



Quelle: PNUD (2003).

Das traditionelle Bild des Gegensatzes zwischen Stadt und Land bzw. urbanem Zentrum und Hinterland bietet in dieser Perspektive nurmehr geringen analytischen Wert; Mexikos Regionalentwicklung gestaltet sich differenzierter, als dies mit solchen Kategorien abzubilden ist. Zwar ist es durchaus zutreffend, dass sich in den urbanen Räumen um die Hauptstadt (GAM) und anderen Zentren wie Monterrey, Guadalajara, Saltillo, Tijuana und Ciudad Juárez eine Konzentration des BIP/pro Kopf nachweisen lässt, andererseits aber haben Initiativen einzelner Bundesstaaten erstaunliche Entwicklungsimpulse hervorgebracht, wie etwa das gemeinsame Wirtschaftsentwicklungsprogramm des mexikanischen Sonora mit dem Bundesstaat Arizona in den USA ausweist (Delgadillo Macías/Torres Torres/Gasca Zamora 2001: 71). Betrachtet man die regionale Verteilung des BIP Mexikos auf die verschiedenen Regionen des Landes, so ergibt sich auch im zeitlichen Längsschnitt keine massive Veränderung der relativen Gewichte, die nach wie vor die überragende Bedeutung des Großraumes um die Hauptstadt und der Zentralregion mit den Städten Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla-Tlaxcala, Pachuca und Querétaro ausweisen. Dem entspricht auch die Verteilung der Bevölkerung, von der ein Drittel in neun Städten über eine Million Einwohner lebte, während ein Viertel der Gesamtbevölkerung sich auf 196.000 Ortschaften mit weniger als 2.500 Einwohnern verteilte (CONAPO 2001: 103).

2. Der föderale Pakt: Auf der Suche nach dem Gleichgewicht zwischen den Gebietskörperschaften

Artikel 40 der mexikanischen Verfassung definiert die Staatsform des Landes als republikanisch, demokratisch, repräsentativ und föderal; dem Föderalismus kommt also dieselbe Bedeutung zu wie der demokratischen Ordnung. Die Abgrenzung der Kompetenzen erfolgt in der Verfassung von 1917 in Artikel 124, der ausführt, dass alle nicht den zentralstaatlichen Gewalten vorbehaltenen Aufgaben für die Bundesstaaten "reserviert" sind, d.h. es erfolgt eine residuale und damit potentiell sehr breite Bestimmung der Kompetenzen der Bundesstaaten (Carbonell Sánchez 1998: 88). Der in der Verfassung niedergelegte "föderale Pakt" ist insoweit also eine Vereinbarung zwischen den Bundesstaaten und der Zentralgewalt, die lokale Ebene findet darin keinen originären Platz. Gegenwärtig weist das Land mit 32 Bundesstaaten und 2.426 Kommunen eine so hohe Zahl verantwortlicher Regierungsinstanzen auf, dass diese Realität zunehmend in Richtung einer Neufassung dieses Paktes auf einer breiteren Basis diskutiert wird (Díaz-

Cayeros 1995). Durch bislang ca. 40 Verfassungsreformen, die sich alle auf den Artikel 73 beziehen, in dem die Zuständigkeiten des Kongresses geregelt sind, hat sich eine Tendenz zur stärkeren Zentralisierung der Aufgaben durchgesetzt, die bis heute das Bild des mexikanischen Föderalismus prägt.

Jenseits der normativ legalen Ebene können drei aufeinander bezogene historische Prozesse für die Ausbildung des realen Zentralismus im mexikanischen Föderalismus ausgemacht werden:

- Die Bildung des Nationalstaates und der Nationalismus,
- die postrevolutionäre Konfiguration des politischen Systems, strukturiert auf der Basis eines starken Präsidialismus und der Hegemonie einer Partei, die die wichtigsten sozialen und politischen Kräfte in ihrem Inneren organisierte und zusammenhielt, und
- das staatlich-zentralistische Modell wirtschaftlicher Entwicklung und Modernisierung des sozialen Lebens (Aguilar 1996: 148).

Während der Postrevolution unter den Präsidenten Calles und Cárdenas litt das Land an einem "zentralisierenden Föderalismus" (Hernández Chávez 1993), der zum einen das Ziel verfolgte, die Macht der Kaziken und lokalen *Power holders* zu brechen, und der zum anderen mit der Nationalisierung zentraler Wirtschaftsbereiche eine Übertragung ökonomischer Funktionen auf den zentralen Staatsapparat hervorrief. Den Bundesstaaten eröffnete dies keine Mitwirkungsmöglichkeit. Aus dem Föderalismus des 19. Jahrhunderts entwickelte sich ein "etatistischer Föderalismus", der sich vor allem korporativistischer Elemente bediente, um seine Herrschaft zu stabilisieren (Hernández Chávez 1996: 30). Gerade aus der Entwicklung parastaatlicher Betriebe in den 1960er Jahren im Zeichen des "mexikanischen Wunders" gelang es der Zentralregierung, ihre Ressourcen um 50% zu steigern und in den Dienst der Staatspartei PRI in ihrer verzweigten Struktur zu stellen (Hernández Chávez 1993: 294). Erweitert um die ebenfalls korporativ ausgelegten Planungsprozesse (COPLADE etc.) vermochte sich eine Struktur auszubilden, die die Rolle der Gouverneure als gewählte Vertreter ihres Staates weiter reduzierte. Auf diese Weise konnte sich aus dem Zusammenfluss von Parteiorganisation und wirtschaftlichen Ressourcen des Staates eine föderale Praxis etablieren, die dem Präsidenten ein zwar informelles, aber nicht weniger wirksames direktes Durchgriffsrecht bis auf die lokale Ebene eröffnete.

Die Rolle der Gouverneure im mexikanischen Herrschaftssystem bis zum Ende der Regierung López Portillo (1976-82) ist aus diesem Kontext heraus schwierig einzuschätzen: Während einige Autoren ihre Funktion als

“gewählte Präfekten” beschreiben (Graham 1971), sprechen andere von “modernen Vizekönigen” in ihrem Staat (Ward/Rodríguez 1999: 676). Aus diesen Bildern wird schon deutlich, dass sie wohl eher die Funktion von politischen *brokers* gegenüber der Zentralgewalt ausüben konnten, während es ihnen durchaus gelang, in ihrem Staat insbesondere gegenüber der kommunalen Ebene deutlich Einfluss auszuüben. Nach wie vor stellt das Amt des Gouverneurs ein wichtiges Sprungbrett für die politische Karriere auf bundesstaatlicher Ebene dar und eröffnet die Rolle des Vermittlers zwischen dem Präsidenten und der lokalen Ebene.² Allerdings hat sich gerade in regionalen Parteistrukturen eine Kazikenstruktur mit dem entsprechenden Patronagesystem ausgebildet, die oftmals in Widerspruch zu den Interessen des Präsidenten des Landes geraten ist (Díaz-Cayeros 1995: 12). Obwohl der Einfluss des Präsidenten auf die Benennung eines neu zu wählenden Gouverneurs erheblich war, konnte er wegen der verschobenen Amtszeiten nur auf ca. die Hälfte der Nominierungen Einfluss nehmen. So nimmt es nicht Wunder, dass immer wieder Versuche unternommen wurden, missliebige Gouverneure aus dem Amt zu drängen, sie in Ämter auf Bundesebene zu berufen oder verdiente Politiker in das Amt eines Gouverneurs “wegzuloben”. So hat es Präsident Salinas de Gortari in seiner Amtszeit (1988-1994) geschafft, 16 gewählte Gouverneure auszutauschen und durch ihm genehme Persönlichkeiten zu ersetzen. Dies ist nicht zuletzt dem Übergreifen der Transition zur Demokratie auf die Ebene der Bundesstaaten geschuldet, wo sich die regionale Partielite gegen eine Beeinträchtigung ihrer etablierten Formen des Machtzugangs und Zugangs zu den “(v)erdienten Pfründen” durch die Zentralregierung zur Wehr setzte.

Der Föderalismus nahm in dieser Phase des beginnenden politischen Pluralismus und erweiterter Partizipation alternativer Parteien den Charakter eines “parteipolitischen Föderalismus” an (Alvarado 2000: 507), da sich die Parteien sowohl auf zentral- wie auf bundesstaatlicher Ebene zu den zentralen Akteuren entwickelten. Sie ersetzten weitgehend die korporativen Gremien, die Interessengruppen und politischen Koalitionen innerhalb des PRI, die sich um jede Regierungsperiode eines Präsidenten herum organisiert hatten. Trotz des Versuches von Präsident Salinas, mit seinem Programm der

² So ist folgende Äußerung des Präsidenten Díaz Ordaz überliefert: “Geben Sie dem Volk die Kommunen, weil das Volk sich auch mit jedem Bürgermeister (*presidente municipal*) auseinandersetzen muss und dieser mit seinem Volk. Die lokalen Abgeordneten dem Gouverneur, weil er es ist, der sie benötigt; alles Übrige geben Sie mir” (zit. nach Hernández Chávez 1993: 291).

Armutsbekämpfung PRONASOL einen direkten Zugang zu Gruppen der Bürgerschaft an den Gouverneuren und Bürgermeister*innen vorbei zu schaffen, konnte dieses – letztlich doch die Dezentralisierung voranbringende – Konzept sich nicht dauerhaft gegen die etablierten Kräfte der föderalen Struktur und der aufstrebenden politischen Parteienlandschaft behaupten (Rodríguez 1997: 101ff.). Diese “Zentralisierung durch Dezentralisierung” geriet jedoch zunehmend unter Druck. Die Neufassung des föderalen Paktes wurde auf die Tagesordnung gesetzt, die Frage lautete nur, ob sich eine hinreichend starke Machtkoalition finden würde, um diesen notwendigen Schritt durchsetzen zu können.

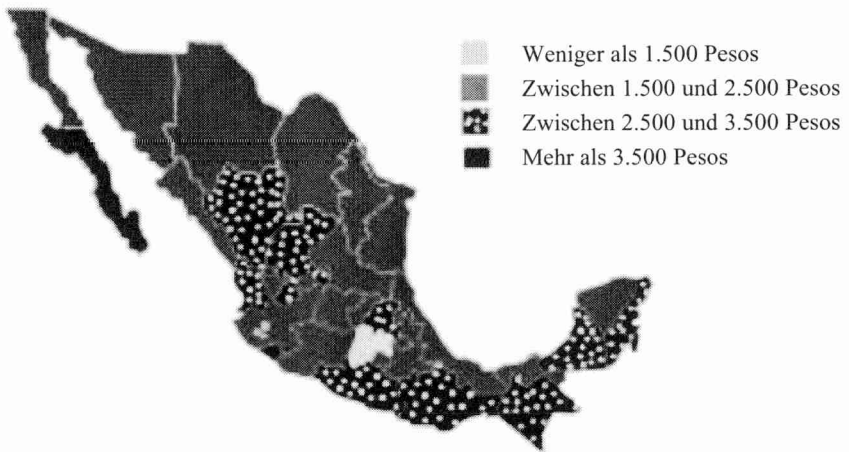
3. Vom “Neuen Föderalismus” zum “Authentischen Föderalismus” – die mexikanische Dezentralisierungspolitik 1994-2004

Erste systematische Versuche zur Dezentralisierung – zunächst noch mehr auf die Stärkung der Kommunen ausgerichtet – sind unter Präsident Miguel de la Madrid (1976-1982) auszumachen. Mit der Reform des Art. 115 der Verfassung wurden die Kommunen in ihrer politischen und wirtschaftlichen Autonomie gestärkt, so dass sie wieder zu einem der zentralen Akteure für die Wahrnehmung der grundlegenden Dienstleistungen werden konnten. Im Jahre 1993 wurden den Bundesstaaten die Primärerziehung und Gesundheitsfürsorge mit den entsprechenden Ressourcen übertragen, eine Dekonzentration, die die Finanzen der subnationalen Gebietskörperschaften deutlich erhöhte. Auf der Basis des “Nationalen Systems der fiskalischen Koordination”, das zunächst angedacht war, um Doppel- und Kaskadenbesteuerung der gleichen Steuerquelle durch die verschiedenen Gebietskörperschaften zu meiden, hat sich seit seinem Inkrafttreten 1980 zwar eine effizientere Umverteilung der Einnahmen der Bundesfinanzverwaltung auf die Bundesstaaten und Kommunen entwickelt, gleichzeitig ließ es diese aber zu Kostgängern der Zentralregierung werden. Zunehmend vernachlässigten die subnationalen Gebietskörperschaften die Pflege ihrer eigenen Steuerquellen wie z.B. die Grundsteuer, so dass deren Anteil am Steueraufkommen massiv sank. Allerdings orientieren sich die Transferzahlen an Maßstäben wie der Wirtschaftskraft und dem Steueraufkommen der einzelnen Staaten und Kommunen, so dass eine gezielte Förderung der Erwirtschaftung eigener Einnahmequellen sich sehr schwierig gestaltet. Dem Interesse an der Herstellung einer gleichwertigen Entwicklung der Lebensverhältnisse folgend, gliedern sich die Transferzahlungen der Zentralregierung an die subnationalen Gebietskörperschaften in zwei Typen:

- Anteilszuweisungen (*participaciones*), d.h. eine staatlichen Quote von 20-22% des Aufkommens an internen Steuern, die in den letzten Jahren mit 40% zu den Haushalten der subnationalen Gebietskörperschaften beigetragen haben und nicht zweckgebunden sind. Über einen Ausgleichsfonds (*Fondo General Participable*) soll es dabei gelingen, bei den Zuweisungen jener Bundesstaaten, die unterhalb des Durchschnitts der Pro-Kopf-Zuweisungen liegen, eine gewisse Angleichung vorzunehmen (Aguilar 1996: 123).
- Ergänzungszuweisungen (*aportaciones*), die heute ca. 45% der Einnahmen der Bundesstaaten ausmachen und in neun verschiedenen Fonds zusammengefasst sind mit dem Ziel der Förderung einer Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den verschiedenen Bundesstaaten. Diese Mittel unterliegen der Zweckbindung und können von der Zentralregierung diskretionär vergeben werden. Sie sind als das zentrale Element einer Politik anzusehen, die dem Bürger den gleichen Zugang zur Grundversorgung im nationalen Territorium eröffnen soll.

Im Rahmen der Dezentralisierungspolitik kommt daher den Ergänzungszuweisungen eine zentrale Rolle zu, wenn es um politisch motivierte Einflussnahme der Zentralregierung auf die Entwicklungen vor Ort geht. Für die Einschätzung dieser neuen Finanzverfassung ist das Kapitel 33 des Bundeshaushaltes bedeutsam, das unter dem Titel "Föderale Beiträge an die föderierten und kommunalen Einheiten" jene Mittel ausweist, die eher diskretionär und nicht nach Formalkriterien wie Armutsquote verausgabt werden. Ein Blick auf die entsprechenden Schwerpunkte dieses Programms im nationalen Kontext ergibt folgendes Bild bezüglich der Verteilungswirkung im nationalen Territorium:

Graphik 3
Ausgaben des Kapitels 33 pro Bundesstaat im Jahre 2000
(pro Kopf der Bevölkerung)



Quelle: PNUD (2003).

Setzt man diese Daten in Beziehung zu den Daten des HDI bezogen auf die einzelnen Regionen, so wird deutlich, dass 22 Bundesstaaten mehr Finanzmittel erhalten, als dies einer konsistenten Anwendung einer Regionalpolitik zum Ausgleich der Defizite der "menschlichen Entwicklung" entsprechen würde; zehn Staaten wurden dagegen schlechter gestellt als angemessen wäre, was einer Fehlallokation der eingesetzten Mittel von 22,8% gleichkommt, ein Volumen, das sich für ein Politikinstrument, das sich gerade an den Entwicklungsnotwendigkeiten der Regionen orientieren soll, als recht hoher Wert erweist (PNUD 2003: 53f.).

Es ist also die Frage zu stellen, ob die Schwerpunkte der Regionalpolitik falsch definiert wurden oder welche anderen Maßstäbe gegebenenfalls wirksam geworden sind.

Unter Präsident Ernesto Zedillo (1994-2000) wurde das "Programm für einen neuen Föderalismus 1995-2000" in Gang gesetzt, das sich insbesondere die Dezentralisierung, eine Föderalisierung des Haushalts und die Erneuerung der Kommunen auf die Fahnen geschrieben hatte. Dabei sollte aber die nationale Ordnung nach Ansicht des Präsidenten nicht in Gefahr gebracht werden:

Der gestärkte Föderalismus kann nicht aus dem Verschwinden der nationalen Autorität entspringen, auch die Demokratie bedeutet nicht, eine politische Kraft verschwinden zu lassen, um andere zu stärken, wie auch die Republik nicht die Schwächung einer Gewalt zugunsten anderer bedeutet, so bedeutet Föderalismus auch nicht das Ausschalten der Bundesregierung (Zedillo 1995: 32).

Als zentrale Maßnahmen enthielt der Plan folgende Elemente:

- Das ursprüngliche Ziel einer Erweiterung der Anteilsfinanzierung zugunsten der Bundesstaaten blieb eine Initiative, die sich jedoch angesichts der Wirtschaftskrise von 1994 und ihrer Folgen für die öffentlichen Haushalte recht gering ausnahm (1,5%) und stattdessen durch die Ergänzungszuweisungen bei der Übernahme der Aufgaben in der Dezentralisierung im Erziehungs- und Gesundheitswesen ersetzt wurde. So nahmen im Jahre 1995 erst 14 Bundesstaaten ihre Aufgaben im Bereich der Gesundheitsfürsorge wahr, während alle im Bereich der Primärerziehung aktiv beteiligt waren. Zedillo förderte die Dezentralisierung von Aufgaben im Bereich von Umweltschutz, Landwirtschaft und Transport mit den entsprechenden Ressourcen, wenn seitens der diese Verantwortungsbereiche übernehmenden Gebietskörperschaft die sachgemäße Wahrnehmung gewährleistet erschien.
- Die Erzielung eigener Einnahmen durch die Gebietskörperschaften auf der Basis der Pflege ihrer Steuerquellen stand im Mittelpunkt der Bemühungen, die Kostgängerschaft der Kommunen und Bundesstaaten zu beenden, die sich eine Beteiligung an der Mehrwertsteuer wünschten. Stattdessen konnten sie zusätzliche Besteuerungsgrundlagen entwickeln, wie etwa die Besteuerung von PKW, Führerscheinen, Hotelbenutzung etc. sowie weitere Gebühren ihres Zuständigkeitsbereiches erheben. Weitgehend hatten sich die Staaten der Möglichkeit eigener Einnahmen durch die Unterzeichnung so genannter *Convenios de Adhesión* begeben, die die Steuererhebung an den Zentralstaat abtraten mit der Gegenleistung, an dem Ausgleichsfonds partizipieren zu können (Aguilar 1996: 121).
- Präsident Zedillo beendete die diskretionäre Handhabung des Programms PRONASOL durch die Zentralregierung an den anderen Gebietskörperschaften vorbei und übergab das Programm an die Bundesstaaten als Teil der Ergänzungszuweisungen des Kapitels 33 (Courchene/Díaz-Cayeros 2000: 211). Damit wurde die mit den Solidaritätsprojekten am meisten verbundene kommunale Ebene aus dem Programm ausge-

blendet und die Verteilung der Mittel den Gouverneuren in die Hand gegeben.

- Die Anstrengungen der Regierungszeit Zedillo galten insbesondere der Verbesserung der administrativen Qualität auf der kommunalen Ebene, ein bis dahin sehr vernachlässigtes Thema der mexikanischen Dezentralisierungspolitik. Durch verstärkte Anstrengungen zur Aus- und Weiterbildung der kommunalen Autoritäten, die durch ihre dreijährige Wahlperiode ohne Möglichkeit der Wiederwahl von hoher Fluktuation gekennzeichnet sind, sollte den Defiziten bei der Planung und Implementierung von Dezentalisierungsmaßnahmen (Ward/Rodríguez 1999: 85) entgegengewirkt werden.
- Weniger erfolgreich sieht die Bilanz Zedillos beim Versuch aus, eine weitergehende Abgrenzung der administrativen Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften der drei Ebenen zu erreichen. Zwar wurde das Bekenntnis zur Eindämmung bürokratischer Funktionsdoppelung und -überlappung umfassend bemüht, eine strukturierte Neuordnung der Zuständigkeiten konnte aber nicht erzielt werden.

Letztlich litten die Maßnahmen der Regierung Zedillo darunter, dass sie eine deutliche Begünstigung der Bundesstaaten erbrachten, eine Tendenz, die sicherlich auch dem Interesse an einer politischen Beruhigung der sich stärker artikulierenden Gouverneure geschuldet war. Angesichts einer erkennbaren Schwäche des Präsidialismus versuchten Gouverneure der Regierungspartei wie auch der Opposition (nicht zuletzt unter dem Druck ihrer selbstbewusster agierenden lokalen Kongresse), sich gegen die Zentralregierung zu profilieren und damit ihre Ansprüche auf Mitwirkung sichtbar werden zu lassen. Ergebnis dieser Dynamik war die Erweiterung ihres finanziellen Spielraumes: Während im Jahre 1994 für jeden Peso, den die Föderation ausgab, die Bundesstaaten und Kommunen 78 *Centavos* aufwandten, hat sich diese Relation auf 1:1,31 zugunsten letzterer verschoben und war schließlich im Jahre 1999 auf 1:1,47 angewachsen, ein Ergebnis, das sich Präsident Zedillo als persönlichen Erfolg zurechnete.³

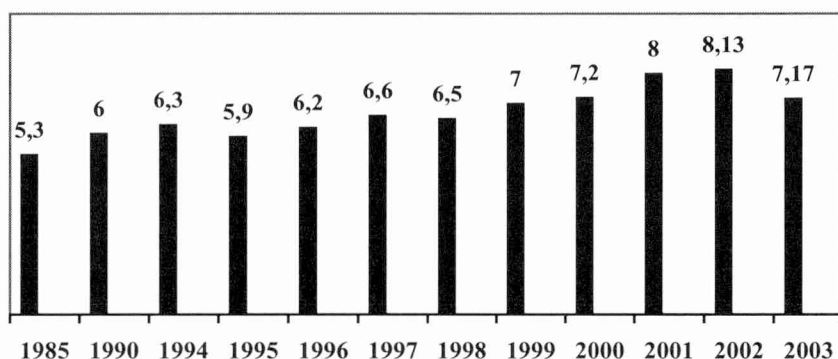
Die Wahl des dem PAN angehörenden Vicente Fox zum Präsidenten Mexikos im Jahre 2000 ist oftmals mit einer Wasserscheide für das politische System Mexikos verglichen worden, wurden dadurch doch 75 Jahre Alleinherrschaft des PRI beendet (Maihold 2000). Zieht man noch die Tat-

³ Vgl. <<http://zediillo/presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com1246.html>> (09.03.2004).

sache hinzu, dass Fox als Gouverneur von Guanajuato konkrete Erfahrungen mit der Zentralisierung der Politik durch das Präsidentenamt gesammelt hatte, wurde erwartet, dass das Jahr 2000 auch den Kurswechsel in der Dezentralisierungs- und Regionalpolitik markieren würde. Konzeptionell betrachtet stellt der "authentische Föderalismus", den Fox bereits während des Wahlkampfes stark in den Vordergrund stellte, einen wichtigen Schritt hin zum kooperativen Föderalismus dar, d.h. es wird die gemeinsame Wahrnehmung wichtiger Aufgaben durch die verschiedenen Gebietskörperschaften angestrebt. Im Nationalen Entwicklungsplan 2001-2006 wird explizit auf die "fruchtbare Interaktion" der Gewalten im Sinne einer horizontalen Gewaltenteilung Bezug genommen, die durch eine vertikale Gewaltenteilung im Sinne eines subsidiären, solidarischen und in gemeinsamer Verantwortung handelnden Föderalismus ergänzt werden soll (PND 2001: 140). Unter dem Titel der Sicherung demokratischer Regierbarkeit werden eine ausgewogene Regionalentwicklung sowie die Sicherung nationaler Einheit und der Effizienz gefordert, die insbesondere durch lokale Einnahmesteigerungen auf eine neue Grundlage zu stellen sind. Damit möchte Fox den Übergang von einer fiskalischen Koordination zu einer Haushaltskoordination schaffen, so dass nicht mehr nur die Auseinandersetzung über die Verteilung der Ausgaben im Vordergrund stehen soll, sondern sehr viel größeres Gewicht auf die Einnahmenseite und die Lösung der Verschuldungsprobleme der Gebietskörperschaften bzw. ihren Zugang zu Krediten gelegt wird. Diese in seinem 2. Bericht zur Lage der Nation angeführten Punkte sind inzwischen in die Einberufung eines nationalen Steuer- und Haushaltskonventes (*Convención Nacional Hacendaria*) gemündet, bei dem sich die drei Niveaus staatlicher Verantwortung auf eine Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen einigen wollen. Damit entspricht der Präsident einem Vorschlag der Nationalen Konferenz der Gouverneure (CONAGO), die sich als Repräsentanz der Bundesstaaten seit dem Jahre 2001 zum Gesprächspartner der Zentralregierung entwickelt hat. Bei der Eröffnung des Konventes im Februar 2004 wurden sieben Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit Fragen der Steuereinnahmen, der Steuerreform bis zur Staatsreform beschäftigen werden. Falls eine wahlpolitische Instrumentalisierung des Konvents vermieden werden kann, könnte das Ergebnis einer solchen Praxis des kooperativen Föderalismus die Erneuerung des föderalen Paktes Mexikos sein unter Einbeziehung der kommunalen Ebene, die in der Geschichte des Landes meist marginalisiert worden war.

Eine Reform der Finanzverfassung und der Steuergesetzgebung, die von dem Konvent angestrebt wird, kann jedoch nicht über zwei neue Elemente der föderalen Praxis unter Vicente Fox hinwegtäuschen: Zum einen übernehmen die Gebietskörperschaften, angeführt von der CONAGO, erstmals die Initiative zur Neufassung des föderalen Paktes, nachdem sich der Kongress als unfähig zur Verabschiedung einer Steuerreform erwiesen hat; zum anderen kann der Präsident die Höhe der Zuweisungen an die Gouverneure und Bürgermeister erstmals nicht konstant halten, sondern muss erhebliche Reduzierungen angesichts der prekären Haushaltslage vornehmen. Nach einer Steigerung in den beiden ersten Regierungsjahren sind in 2003 erstmals deutliche Einbußen in den Finanztransfers zu den unteren Ebenen eingetreten:

**Zuweisungen an die Bundesstaaten
in % des BIP
(Quelle: PND 2001 und SHCP)**



Die Regierung Fox befindet sich damit unter deutlichem Druck der Bundesstaaten und Kommunen, die folgende Rechnung aufmachen: Von jedem eingenommenen Steuerpeso bleiben 80% bei der Zentralregierung, 16% teilen sich die Bundesstaaten, den Kommunen bleiben gerade 4%, so dass bei ihnen der Ruf nach einer Steuerreform besonders deutlich artikuliert wird.⁴

⁴ Vgl. "Urgen redistribución equitativa", in: *Reforma*, 19.01.2004 <www.gruporeforma.reforma.com/articulo/369439/default.htm> (20.01.2004).

Gleichzeitig hat die Regierung Fox angeboten, weitere Aufgaben wie die Förderung von Land- und Viehwirtschaft, Schadstoffmanagement, Straßenunterhalt für sekundäre Verbindungswege sowie weitere Programme der Beschäftigungsförderung zu dezentralisieren, eine Initiative, die sicherlich erst im Kontext des Konvents abschließend entschieden wird. In ihrem ambitionierten Sonderprogramm für einen authentischen Föderalismus 2002-2006 (SEGOB 2002) werden vier Pole des neuen Ansatzes aus einer Vielzahl von Programmen und Projekten konstituiert:

- Politische Dezentralisierung, die das Arbeitsprogramm des Steuer- und Haushaltskonvents umfasst;
- Stärkung der Kommunen im Sinne von Professionalisierung, fachlicher Ausbildung und Qualifizierung ihrer Haushaltsführung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Dezentralisierung, die von der lokalen Ebene ihren Ausgang nehmen soll;
- authentisch föderale Beziehungen zwischen den drei Regierungsniveaus durch gemeinsame Kommissionen, Sektorbeiräte und Vernetzung;
- Stärkung der Mechanismen für die Bürgerbeteiligung und *accountability*, um die effektive Wahrnehmung der dezentralisierten Aufgaben begleiten zu können (SEGOB 2002: 52ff.).

Mit dieser neuen Architektur des Föderalismus möchte die Regierung einen neuen Impuls für die Neufassung des föderalen Paktes geben, der einen Strukturwandel für die Beziehungen zwischen den drei Regierungsebenen bedeuten könnte. Gleichwohl könnte dieser kooperative Föderalismus als Neuentwurf wegen seiner Reichweite und der damit verbundenen grundsätzlichen Angreifbarkeit sehr schnell in die Fallstricke wahltaktischer, parteipolitischer und persönlicher Interessen geraten, zumal wenn man bedenkt, dass die Regierung seit den Zwischenwahlen des Jahres 2003 ohne Parlamentsmehrheit und Koalitionspartner agiert und sich die Amtszeit dem Ende zuneigt. Es ist nicht auszuschließen, dass das ambitionierte Programm an dem scheitert, was die Amtsführung von Fox seit ihrem Beginn (Maihold 2001a) auszeichnet: fehlende Koordination und Unfähigkeit zur Kompromissfindung.

4. Demokratisierung und Dezentralisierung in Mexiko – gegenseitige Verstärkung?

“Dezentralisieren heißt demokratisieren”, dieser Satz, der von den Präsidenten Miguel de la Madrid und Carlos Salinas de Gortari immer wieder als Motto ihrer Politik vorgetragen wurde, kennzeichnet gleichzeitig den Weg, den diese Regierungen und damit auch Mexiko in der Gestaltung ihrer politischen Transition beschritten haben. Es ging um eine Dezentralisierung von oben, um eine administrative Dekonzentration von Funktionen seitens der Zentralregierung (Rodríguez 1997: 141ff.), die das politische Überleben des PRI-Systems sicherstellen sollte. Gleichwohl lässt sich nicht bestreiten, dass beispielsweise das Programm PRONASOL trotz allen populistischen Gehaltes in der Lage war, den kooperativen Föderalismus zwischen den Gebietskörperschaften aller Ebenen zu stärken, insbesondere nach seiner Eingliederung in die Ergänzungszuweisungen des Kapitels 33 während der Regierungszeit von Ernesto Zedillo. Dies lässt den Schluss zu, dass die Strukturen der föderalen Ordnung ebenso wie die politischen Traditionen des Klientelismus auf die Ausformung der Regionalentwicklung einwirken, so dass ein sehr differenziertes Bild zu zeichnen ist.

Die Frage, inwieweit sich die in Mexiko zeitgleich ablaufenden Prozesse der Öffnung des politischen Systems durch seine Demokratisierung und die Übertragung neuer Kompetenzen auf die Bundesstaaten gegenseitig verstärkt haben, ist nicht eindeutig zu beantworten. Berücksichtigt man die historische Tendenz einer vollständigen Kontrolle der legislativen Organe des mexikanischen Staates durch den PRI und seine Vorgänger, so befanden sich der Senat bis zum Jahr 2000 und die Abgeordnetenversammlung bis 1997 in ihrer Hand. Für die parteipolitische Besetzung der Regierungen der Bundesstaaten (*governaturas*) kann bis zum Jahre 1989 von einem “Pseudo-Föderalismus” (Ordeshook/Shvetsova 1997) gesprochen werden, da sich dort immer wieder der informelle Pakt zwischen der präsidentiellen Macht und den regionalen Führungsstrukturen des PRI durchsetzte. Allerdings hatte sich schon vorher ein abwechselndes Regieren auf der Ebene der Gemeinden eingespielt, während erst ab 1989 mit dem anerkannten Sieg des PAN in Baja California die *Governaturas* für eine Beteiligung der Opposition geöffnet wurden. Seitdem hat sich der demokratische Föderalismus weiter verbreitert (Reynoso 2002), beide Oppositionsparteien konnten sich (teilweise in Koalition miteinander) gegen die Systempartei PRI nach teilweise heftigen postelektoralen Auseinandersetzungen über die Sauberkeit der Wahlen in einzelnen Bundesstaaten durchsetzen. Gleichwohl bleibt das Strukturprob-

lem bestehen, dass die mexikanische Transition zur Demokratie auf einem von oben induzierten Prozess – zunächst als Aushandlung der Wahlergebnisse unter Präsident Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) unter dem Namen “concertación” – fungierte (Maihold 1996) und erst durch die Wahlrechtsreform von 1990 mit der Etablierung einer unabhängigen Wahlbehörde in Gestalt des *Instituto Federal Electoral* (IFE) die Voraussetzungen für saubere und transparente Wahlen geschaffen wurden. Die postelektoralen Auseinandersetzungen auf nationaler Ebene scheinen damit der Vergangenheit anzugehören, bei den Wahlen in den Bundesstaaten ist dieser Fortschritt noch nicht umfassend umgesetzt, eine weitgehende Pluralisierung der politischen Konkurrenz ist jedoch durchgängig zu erkennen. Gleichzeitig haben sich auch durch “gespaltene Regierungen”, bei denen der Gouverneur nicht auf eine Mehrheit seiner Partei in seinem lokalen Kongress zählen kann, in einzelnen Bundesstaaten neue Koalitionen durch Beteiligung der Opposition an der Regierungsverantwortung ergeben, die ein wichtiges Element zur Absicherung der demokratischen Transition auf subnationalem Niveau bilden.

**Zahl von Regierungen der Bundesstaaten
in Mexiko nach Parteien bzw. Parteienkoalitionen (1989-2003)**

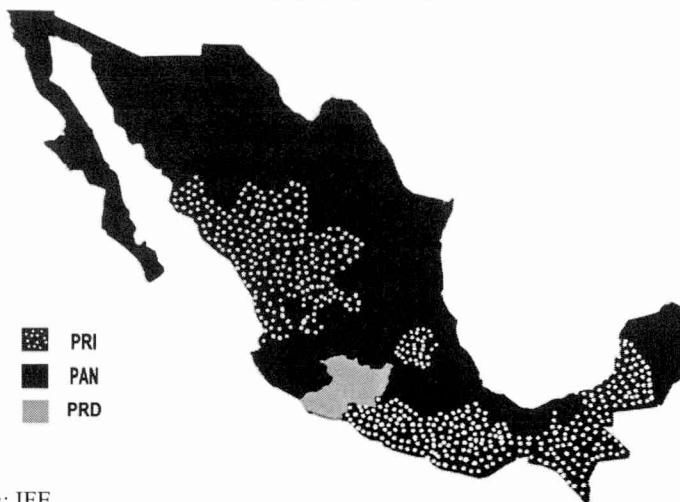
	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2003
PRI	31	31	29	27	24	20	18	18	17
PAN	1	1	3	5	7	7	8	8	8
PRD	0	0	0	0	1	4	4	4	3
PRD-PAN	0	0	0	0	0	1	2	2	2
PRD-Andere	0	0		0	0	0	0	0	2
Insgesamt	32	32	32	32	32	32	32	32	32

Die Öffnung des politischen Systems auf subnationalem Niveau folgt aus der gestiegenen Koalitionsfähigkeit der Oppositionsparteien und der deutlich abnehmenden Zahl der vom PRI kontrollierten *Gobernaturas*. Indes kann daraus keine durchgängige Demokratisierung abgeleitet werden, haben sich doch in einigen Bundesstaaten, in denen die politische Pluralisierung noch weniger fortgeschritten ist, ein lokaler *status quo* und eine politische Machtelemente erhalten, die – wie etwa in Tabasco und Yucatán – nachdrücklich ihre Positionen verteidigt. Gerade die Auseinandersetzungen um die Besetzung des Obersten Wahlgerichtes in Yucatán zu Ende der Regierungszeit des lokalen Caudillo Víctor Cervera Pacheco im Jahre 2002 machten deutlich, dass

auch im Namen des Föderalismus und der Autonomie die Bewahrung der PRI-Hegemonie erfolgen kann.

Eine Analyse der politischen Geographie bei den Wahlen im Jahre 2000, die die Regierungsübernahme durch die bisherige PAN-Opposition ermöglichten, verdeutlicht, dass sich die traditionellen Muster der Zuordnung einzelner Bundesstaaten zu bestimmten politischen Parteien und ihren Kulturen zu verwischen beginnen; während bei der Wahl zum Präsidentenamt und der Wahl der Senatoren eine recht deutliche Korrespondenz zwischen niedrigem Entwicklungsniveau, agrarischer Wirtschaftsstruktur und Stimmabgabe für den PRI im Süden des Landes nachweisen lässt (Graphiken 5 und 6), ist diese Entsprechung im Norden des Landes nur sehr viel schwieriger zu belegen. Dies gilt auch insbesondere für die Wahl der Abgeordneten, bei denen offensichtlich persönliche Qualitäten deutlicher zu Buche schlagen als die Parteizugehörigkeit. Deutlich wird insbesondere, dass es in Mexiko mit PRI und PAN nur zwei nationale Parteien gibt, die auch wirklich im gesamten Territorium präsent sind, während sich der PRD nur sehr beschränkt behaupten kann. Dies ist auch ein Ergebnis der Zwischenwahlen im Jahre 2003, die diese Tendenz noch deutlich zum Ausdruck gebracht haben (Maihold 2003). Letztlich scheinen sich jedoch im ganzen Land die traditionellen Hochburgen aufzulösen, und ein differenziertes Bild gewinnt an Boden, so dass sich über die demokratische Transition der Institutionen hinaus nun auch eine Transition in der Wählerschaft durchzusetzen scheint.

Präsidentenwahlen in Mexiko 2000



Quelle: IFE

**Wahl der Abgeordneten nach dem Prinzip der relativen Mehrheit
(2000)**



Wahl der Senatoren nach dem Prinzip der relativen Mehrheit



5. Grenzüberschreitende Regionalentwicklung in Mexikos Süden – Der “Plan Puebla-Panamá”

Auf der Basis der Studie “Auch der Süden existiert” (*el sur también existe*) entwickelte der mexikanische Präsident Fox einen Vorschlag zur Bildung einer gemeinsamen Entwicklungsregion des mexikanischen Südens und der Länder Zentralamerikas, der als innovativer Ansatz der Regionalentwicklung breites Echo gefunden hat. Im später dann als “Plan Puebla-Panamá” benannten Projekt werden neun mexikanische Bundesstaaten (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz und Yucatán) sowie die zentralamerikanischen Staaten Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua und Panama zusammengeführt. Die von diesem Plan erfasste Region hat gegenwärtig 64 Millionen Einwohner und 550.000 km²; bis zum Jahr 2025 dürfte die Bevölkerungszahl auf ca. 92 Millionen (34 Mio. im mexikanischen Süden und 58 Mio. in Zentralamerika) angewachsen sein, was in etwa der heutigen Einwohnerzahl Mexikos entspricht. Nimmt man hinzu, dass im mexikanischen Teil des Raumes ca. sieben Millionen *Indígenas* leben, die 36 eigene Sprachen sprechen, so ist die indigene Bevölkerung mit ca. 20% der Gesamtbevölkerung ein zentraler Identifikator in dieser Region.

Die Zielrichtung des Planes ist aus mexikanischer Perspektive in unmittelbarem Kontext mit der Friedenssuche in Chiapas zu betrachten: Wie der mexikanische Außenminister Jorge Castañeda ausführte, handelt es sich um eine “logische Folgerung langfristiger Art der Regierung für den Frieden in Chiapas” (*La Jornada*, 1. März 2001), die als unternehmerische Initiative gedacht ist. Dabei bleibt der Plan natürlich nicht nur ein Instrument der politischen Absicherung eines Friedens in Chiapas, sondern soll auch als “Instrument der nationalen Neuausrichtung (dienen), damit Mexiko mit größerer Wettbewerbsfähigkeit am Prozess des globalen Handels teilnimmt” (Salazar 2001). Es geht also auch um die Erschließung der Ressourcen des mexikanischen Südens und die Öffnung hin zum zentralamerikanischen Markt mit seinen 38 Millionen Konsumenten durch Entwicklung der Infrastruktur von Straßen, Häfen und Eisenbahnverbindungen. Die Bundesstaaten der Halbinsel Yucatán (Campeche, Quintana Roo und Yucatán), die am Golf von Mexiko gelegenen (Tabasco und Veracruz) sowie jene der pazifischen Küste (Guerrero, Oaxaca und Chiapas) bilden ein Gebiet, das 26% des nationalen Territoriums und 28,9% der Bevölkerung des Landes umfasst. Beinahe 50% der Bevölkerung ist im Primärgüterbereich beschäftigt, eine im Ver-

gleich zum Rest des nationalen Territoriums sehr hohe Zahl, lag dort die Referenzzahl gerade bei 23,5% (Plan Puebla Panamá, Doc. Base 2001).

Auf der Grundlage des Planes sollen die Expansion und die integrale Entwicklung der Sektoren der Infrastruktur vorangetrieben werden, die Unterstützung und Entwicklung produktiver Aktivitäten, die Modernisierung und Bekräftigung der lokalen Institutionen sowie die Erweiterung der Technologie gefördert werden. Damit soll der Plan einen Beitrag zu anhaltendem ökonomischen Wachstum, zur Erhaltung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen der Region leisten.

Die Existenz strategischer Häfen (Coatzacoalcos und Salina Cruz in Mexiko) mit Möglichkeiten der Anbindung an den nordamerikanischen Markt, Europa und Asien sowie des panamesischen Hafens Puerto Colón mit besonderer Eignung für den globalen Wettbewerb erscheinen dabei ebenso attraktiv wie die Schaffung eines Verbindungskorridors zwischen Chiapas und Matamoros mit Erweiterungsmöglichkeiten nach Guatemala zur Verknüpfung des regionalen mit dem nordamerikanischen Markt.

Plan Puebla Panamá



Dabei soll dem Interesse der Länder der Region zur Intensivierung der Kooperation und Förderung der regionalen Integration mit dem Ziel der Gründung eines gemeinsamen Marktes entgegengekommen werden. Weiterhin wird auf die Bedeutung eines potentiellen Marktes des ökologischen und kulturellen Tourismus mit etwa fünf Millionen Touristen im Jahr verwiesen, die das Segment mit der höchsten Wachstumsrate auf dem internationalen Tourismusmarkt darstellen.

Dieser erste Entwurf der mexikanischen Regierung zur Formulierung des Planes wurde auf dem außerordentlichen Gipfeltreffen des Tuxtla-Prozesses am 15. Juni 2001 zwischen dem mexikanischen Präsidenten Fox und seinen zentralamerikanischen Amtskollegen mit der Einigung auf acht strategische Entwicklungslinien des "Plan Puebla-Panamá" konkretisiert:

- nachhaltige Entwicklung,
- menschliche Entwicklung,
- Prävention und Linderung von Naturkatastrophen,
- Förderung des Tourismus,
- Erleichterung des Handelsverkehrs,
- Integration der Verkehrswege,
- Verknüpfung der Energieversorgung,
- Verknüpfung der Telekommunikationssysteme.

Damit ist auf der Grundlage der Gipfelkonferenz eine deutliche Modifikation des ursprünglichen mexikanischen Vorschlages des Planes erfolgt, der sich in viel stärkerem Maße auf die Verbesserung der infra- und sozialstrukturellen Defizite der Region beziehen sollte (Maihold 2001b). Die zentralamerikanischen Präsidenten haben damit den infrastrukturellen Elementen der Zusammenarbeit einen sehr viel stärkeren Akzent verliehen, als dies für die ursprüngliche mexikanische Intention gelten konnte. Das Spezifikum der starken indigenen Präsenz in der Region hat demgegenüber eine sehr viel geringere Ausformulierung erfahren. Insbesondere ist die praktische Dimension der Entwicklungsplanung hervorgehoben worden: Die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID) wurde beauftragt, die notwendigen finanziellen Voraussetzungen öffentlicher und privater Investoren sowie der Entwicklungsbanken zu klären. Der mexikanische Koordinator des "Plan Puebla-Panamá", Florencio Salazar, hat daher auch die Akzentsetzung dieser neuen Ausrichtung schnell auf eine neue Formel zu bringen versucht, wenn er von einer "Strategie der aktiven Solidarität" spricht, die im Kontext der negati-

ven Konsequenzen der Globalisierung versuche, "den Paradigmen der neuen Realität der Welt angemessen zu begegnen".⁵ Der "Plan Puebla-Panamá" entfernt sich damit zunehmend von den für seine Begründung maßgeblichen innermexikanischen Motiven der Begleitung des Friedensprozesses in Chiapas und für den mexikanischen Süden insgesamt und gerät zunehmend zu einem multinationalen Entwicklungsprogramm auf dem zentralamerikanischen Isthmus. Allerdings sind die Chancen zu seiner Umsetzung nicht von der Situation in Chiapas zu trennen, die nach wie vor einer Lösung harret. In jedem Falle aber hat Mexiko mit diesem Konzept eine Initiative ergriffen, die über die innenpolitische Neuordnung des Föderalismus und der Regionalentwicklung hinaus einen innovativen Beitrag zur Förderung seiner Südgrenze vorlegt, die in der wirtschaftlichen Dynamik erheblich hinter der Nordgrenze zurückgeblieben war.

Literaturverzeichnis

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996): "El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes". In: Hernández Chávez, Alicia (Hrsg.): *Hacia un nuevo federalismo?*. México, D.F.: El Colegio de México, S. 109-152.
- Alvarado M., Arturo (2000): "El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartista al federalismo partidista". In: Márquez-Padilla, Paz Consuelo/Castro Rea, Julián (Hrsg.): *El nuevo federalismo en América del Norte*. México, D.F.: UNAM, S. 505-560.
- Arroyo Alejandro, Jesús/Berumen Sandoval, Salvador (2000): "Efectos subregionales de las remesas de emigrantes mexicanos en Estados Unidos". In: *Comercio Exterior*, Bd. 50, April, S. 340-349.
- Carbonell Sánchez, Miguel (1998): "El Estado Federal y la Constitución Mexicana: una introducción a su problemática". In: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, neue Serie, Bd. 31, Nr. 91, S. 81-106.
- Courchene, Thomas/Díaz-Cayeros, Alberto (2000): "Transfers and the Nature of the Mexican federation". In: Giugale, Marcelo M./Webb, Steven B. (Hrsg.): *Achievements and Challenges of Fiscal decentralization. Lessons from Mexico*. Washington, D.C.: The World Bank, S. 200-236.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2001): *La población de México en el nuevo siglo*. México, D.F.
- Dávila, Enrique/Kessel, Georgina/Levy, Santiago (2002): "El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México". In: *Economía mexicana*, N.E., Bd. 2, S. 205-260.
- Delgadillo Macías, Javier/Torres Torres, Felipe/Gasca Zamora, José (2001): *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*. México, D.F.: UNAM/Porrúa.

⁵ Intervención de Florencio Salazar Adame en el Encuentro de Discusión y Análisis organizado por el PRD, 25.08.2001, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, S. 10.

- Díaz-Bautista, Alejandro (2003): "El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México". In: *Comercio Exterior*, Bd. 53, Nr. 12/Dezember, S. 1090-1097.
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995): *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo Pacto Federal en México*. México, D.F.: Porrúa.
- Graham, Larry S. (1971): *Mexican State Government: A Prefectural System in Action*. Austin.
- Hernández Chávez, Alicia (1993): "Federalismo y gobernabilidad en México". In: Carmagnani, Marcello (Hrsg.): *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México, D.F.: El Colegio de México, S. 263-299.
- (1996): "Las tensiones internas del Federalismo Mexicano". In: Hernández Chávez, Alicia (Hrsg.): *Hacia un nuevo federalismo?*. México, D.F.: El Colegio de México, S. 15-33.
- Maihold, Günther (1996): "Mexiko in der Modernisierungsfalle – verpaßte Transition oder Chancen der Systemkrise?". In: *Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumentation*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 24/1996, S. 13-37.
- (2000): "Mexiko 2000 – Das Ende einer Ära. Folgt auf den Regierungswechsel auch ein stabiler politischer Wandel?". In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 13/2000, S. 129-143.
- (2001a): "Aufbruch in Mexiko? Die langen 'ersten 100 Tage' der Regierung Fox". In: *Ibero-Analysen* Heft 10, Dez. 2001. Berlin, 25 S.
- (2001b): "Der Plan Puebla-Panamá – Mexiko entdeckt seine Südgrenze und die Beziehungen zu Zentralamerika neu". In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 22/29, Nov. 2001, S. 237-243.
- (2003): "'Cohabitation' à la mexicana? Die Zwischenwahlen vom 6. Juli und ihre Folgen – eine Halbzeitbilanz der Regierung Fox". In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, Nr. 14-30, Juli 2003, S. 135-145.
- Ordeshook, Peter/Shvetsova, Olga (1997): "Federalism and Institutional Design". In: *Journal of Democracy*, Bd. 8, Nr. 1, S. 27-42.
- Plan Puebla-Panamá (2001): *Capítulo Mexicano: Documento de base*. Hrsg. von: Presidencia de la República <http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document_id=74>, 21.03.04.
- PND (2001): *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Hrsg. von: Poder Ejecutivo Federal. México, D.F.
- PNUD (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*) (2003): *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2002*. México, D.F.
- Reynoso, Diego (2002): "Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana". In: *Revista Mexicana de Sociología*, Bd. 64, Nr. 1, S. 3-30.
- Rodríguez, Victoria E. (1997): *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Salazar, Florencio (2001): Presentación del Plan Puebla-Panamá, 12. März 2001. Los Pinos – México, D.F., stenographische Mitschrift.
- SEGOB (*Secretaría de Gobernación*) (2002): Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006. México, D.F.

- Vásquez Colmenares, Pedro (1998): "El Distrito Federal en la coordinación fiscal". In: Sempere, Jaime/Sobarzo, Horacio (Hrsg.): *Federalismo fiscal en México*. México, D.F: El Colegio de México, S. 167-179.
- Ward, Peter M./Rodríguez, Victoria E. (1999): "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-governance in Mexico". In: *Journal of Latin American Studies*, Bd. 31, S. 673-710.
- Zedillo, Ernesto (1995): "Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional". In: *Revista Enlace*, Nr. 36, März/April, S. 31-32.